

Die Millenniums-Entwicklungsziele – ein kritischer Rückblick und optimistischer Ausblick

Gabriele Köhler

Nach einer Reihe von Entwicklungsdekaden kam mit den Millenniums-Entwicklungszielen (MDGs) neuer Schwung in die Entwicklungszusammenarbeit. Doch nur drei der acht Ziele wurden bis 2015 erreicht. Vor allem wichtige Ziele zu Hunger sowie zu Mütter- und Kindersterblichkeit wurden verfehlt. Trotzdem waren die MDGs als Agenda nützlich. Zu hoffen ist, ob die Kritik an den MDGs helfen kann, dass die neue Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung zu einer ernsthafteren und gerechteren Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik national und auf globaler Ebene führt.

Entwicklungsagenden leiten die Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen fast seit ihrer Gründung. Die Entwicklungsdekaden, eingeläutet in den sechziger Jahren, enthielten strukturelle Analysen sowie quantitative Zielkataloge zu den Bereichen Wirtschaftswachstum und Pro-Kopf-Einkommen, internationaler Handel und Kapitalströme. Sie umfassten auch soziale Anliegen wie Gesundheit und Bildung, die allerdings nicht mit konkreten Messlaten des Fortschritts versehen waren.¹

Im September 2000 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der damals 189 UN-Mitgliedsstaaten die Millenniums-Erklärung.² Aus dieser Erklärung extrahierte das UN-Sekretariat im Jahr 2001 die Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs).³ Deren Zielkatalog ist auf Armutsminderung und soziale Anliegen ausgerichtet, und sollte über einen Zeitraum von 15 Jahren, statt der zehn Jahre der Entwicklungsdekaden, eingelöst werden.

Mit den MDGs kam neuer Schwung in die Entwicklungszusammenarbeit. Sie wurden sehr viel bekannter als die intellektuell anspruchsvollen, aber stilistisch trockenen UN-Entwicklungsdekaden. Regierungen, Entwicklungsakteure, Medien und nicht-staatliche Organisationen (NGOs) bezogen sich immer häufiger auf die MDGs – ob zustimmend oder kritisch. Durch das Messinstrumentarium der MDGs bestand die Möglichkeit – und der Druck –, den Fortschritt bei den vorgenommenen Zielen objektiv zu verfolgen.

Da die MDGs bis Ende 2015 einzulösen waren, ist es an der Zeit, Bilanz zu ziehen. Sie fällt sehr gemischt aus. Es gab Euphorie und Optimismus einerseits⁴ und herbe Enttäuschung andererseits: »Alle noch so bemerkenswerten Erfolge können (...) nicht darüber hinwegtäuschen, dass Ungleichheiten fortbestehen und die Fortschritte ungleichmäßig wa-

ren«, so UN-Generalsekretär Ban Ki-moon.⁵ Das ist eine Untertreibung, wie dieser Beitrag zeigen wird.

Der Zielkatalog

Von den acht MDGs (siehe Kasten, S. 244) ist das Ziel der Armutsminderung vielleicht das auffälligste. Es dringt ins Bewusstsein, weil es das am meisten zitierte Ziel ist. »Die Armut halbieren« ist eine eingängige Formel. Auffällig ist es zweitens, weil es, zumindest in der Logik einer Ökonomin, alle anderen Ziele mitziehen könnte. Und drittens sticht es heraus, weil das Ziel zahlenmäßig betrachtet bereits im Jahr 2010 erfüllt wurde – also vorzeitig. Die Einkommensarmut weltweit, definiert als 1,25 US-Dollar⁶ pro Person pro Tag, fiel von 47 Prozent im Jahr 1990 auf 14 Prozent im Jahr 2015. Das heißt, im Jahr 1990 waren 1,9 Milliarden Menschen extrem arm und im Jahr 2015 nur noch weniger als die Hälfte, nämlich 836 Millionen Menschen.⁷

Bei akutem Hunger, einem Ziel, das eng mit Einkommensarmut verknüpft ist, verzeichnet man eine Reduzierung von 23,3 Prozent auf 12,9 Prozent, also

¹ Siehe dazu Gabriele Köhler, *Seven Decades of Development and Now What?*, *Journal of International Development*, 27. Jg., 6/2015, S. 733–751.

² UN-Dok. A/RES/55/2 v. 8.9.2000, www.un.org/depts/german/millennium/ar55002-mill-erkl.pdf

³ Im Bericht des UN-Generalsekretärs »Kompass für die Umsetzung der Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen« werden die MDGs zum ersten Mal explizit genannt: UN-Dok. A/RES/56/326 v. 6.9.2001, www.un.org/depts/german/gs_sonst/roadmap01.pdf; Siehe auch Ian Williams, *Eine kritische Masse an Staatskunst. Der Millenniums-Gipfel der Vereinten Nationen vom September 2000*, *Vereinte Nationen (VN)*, 5/2000, S. 161–167. Zur komplizierten Entstehungsgeschichte der Ziele siehe: Arron Honniball/Otto Spijkers, *MDGs und SDGs: Lehren aus der öffentlichen Beteiligung an der Ausarbeitung der UN-Entwicklungsziele*, *VN*, 6/2014, S. 251–256.

⁴ Sam Jones, *UN: 15-Year Push Ends Extreme Poverty for a Billion People*, *The Guardian*, 6.7.2015, www.theguardian.com/global-development/2015/jul/06/united-nations-extreme-poverty-millennium-development-goals

⁵ *Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht 2015 (deutsche Fassung)*, Vereinte Nationen, New York 2015, Vorwort, http://menschliche-entwicklung-staerken.dgvn.de/fileadmin/user_upload/menschl_entwicklung/BILDER/Entwicklungsziele/MDG_Report_2015_German.pdf

⁶ Das ist etwa 1,15 Euro im November 2015.

⁷ *Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht 2015, a.a.O. (Anm. 5)*, S. 14f.



Gabriele Köhler, geb. 1950, ist Senior Research Associate des Forschungsinstituts der Vereinten Nationen für soziale Entwicklung (UNRISD, Mitglied im Vorstand der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen und im Vorstand von Women in Europe for a Common Future (WECF).

Die Millenniums-Entwicklungsziele

1. Beseitigung der extremen Armut und des Hungers
2. Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung
3. Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Ermächtigung der Frau
4. Senkung der Kindersterblichkeit
5. Verbesserung der Gesundheit von Müttern
6. Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und anderen Krankheiten
7. Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit
8. Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft

von einer Milliarde Menschen im Jahr 1990 auf 800 Millionen Menschen im Jahr 2015.⁸

Zwei weitere MDGs, die global und zahlenmäßig erreicht wurden, sind das Bildungsziel (MDG 2.A) und das Trinkwasserziel (MDG 7.C). Die Einschulungsrate für die Grundschule stieg auf 91 Prozent (von 83 Prozent im Jahr 2000). Die Zahl der schulpflichtigen Kinder, die nicht in die Grundschule gehen, wird auf 57 Millionen geschätzt. Im Jahr 2000 waren es noch 100 Millionen Kinder. Besonders in Afrika südlich der Sahara hat sich die Situation deutlich verbessert.⁹ Außerdem hat sich der Fortschritt beschleunigt: Während die Einschulungsrate von 1990 bis 2000 nur um acht Prozentpunkte stieg, waren es seit Verabschiedung der Ziele 20 Prozentpunkte.¹⁰ Im Jahr 2015 hat die Mehrheit der Regionen bei der Grundschuleinschulung Geschlechterparität erreicht.¹¹

Auch das Ziel, den Anteil der Menschen ohne Zugang zu sauberem Trinkwasser zu halbieren (MDG 7.C), wurde bereits im Jahr 2010 erreicht: 2,6 Milliarden Menschen haben Zugang zu einer verbesserten Trinkwasserversorgung. Damit sind 91 Prozent der Weltbevölkerung abgedeckt.¹²

Bei anderen wichtigen MDGs gab es zwar nennenswerte Fortschritte, doch das jeweilige Ziel mit seinen Vorgaben ist nicht erreicht worden. Am meisten schockieren hier die Zahlen zur Kinder- und Müttersterblichkeit. Die Sterblichkeitsrate von Kleinkindern (Kindern unter fünf Jahren) ist zwar von 100 von 1000 Kindern im Jahr 1990 auf 47 von 1000 im Jahr 2015 gesunken. Das sind 12,7 Millionen im Jahr 1990 im Vergleich zu sechs Millionen Kindstode heute. Dahinter stehen enorme Anstrengungen. Doch das anvisierte Ziel (MDG 4.A) wurde nicht erreicht: Es hätte um 66 Prozent fallen sollen auf 34 von 1000 Kindern. Nach wie vor sterben täglich etwa 16 000 Kleinkinder – sechs Millionen jedes Jahr. Eine Million Säuglinge sterben an ihrem ers-

ten Lebenstag. Das wäre in den meisten Fällen mit relativ einfachen Mitteln zu verhindern. Zum Vergleich: In den Industrieländern liegt die statistische Sterberate bei sechs von 1000 Kindern.

Die Müttersterblichkeit in Entwicklungsländern (MDG 5.A) ist nicht, wie angestrebt, um 75 Prozent zurückgegangen – sie ist nicht einmal halbiert worden. Sie stand 1990 bei 430 Sterbefällen bei 100 000 Lebendgeburten und 2013 bei 230 Sterbefällen bei 100 000 Lebendgeburten. Nur 71 Prozent der Geburten werden von medizinischem Fachpersonal betreut. Die Wahrscheinlichkeit, während der Schwangerschaft oder bei der Entbindung zu sterben, ist in armen Ländern 14 Mal so hoch wie in den reichen Ländern.¹³

Eng verknüpft damit ist das Ziel zur Sanitärversorgung, denn der Mangel an Toiletten ist ein Mitverursacher von Unterernährung, Schwäche und Anfälligkeit für Krankheiten. 2,4 Milliarden Menschen haben keinen Zugang zu einer funktionierenden Toilette, fast eine Milliarde müssen nach wie vor ihre Notdurft im Freien verrichten. Das Ziel (MDG 7.C) war aber, die Zahl der Menschen ohne guten Sanitärzugang zu halbieren.¹⁴ Der Mangel an Sanitäranlagen ist für Frauen und Mädchen besonders gravierend: oft trinken sie tagsüber wenig, damit sie nicht zur Toilette müssen; in der Dunkelheit sind sie dann für Gewaltübergriffe anfällig.

Im Bereich HIV/Aids gab es positive Veränderungen, aber auch hier, ohne dass die Zielvorgaben (MDG 6.A) erreicht worden wären. Die Zahl der Neuinfektionen ist zwischen 2000 und 2013 um 40 Prozent gefallen – statt wie geplant, ganz aufzuheben. Immerhin erhielten 13 Millionen Menschen im Jahr 2014 eine antivirale Therapie, zehn Jahre vorher waren es nur 800 000. So konnten rund 7,6 Millionen Todesfälle durch Aids vermieden werden.

Global ist das Umweltbewusstsein in den letzten Jahren sehr gestiegen, insbesondere seit dem Rio+20-Gipfel im Jahr 2012. Im Bereich Umwelt war das MDG 7.A besonders vage und strebte lediglich an, den Verlust an Umweltressourcen umzukehren. In der Praxis ist die CO₂-Belastung zwischen 1990 und 2012 sogar um 50 Prozent gestiegen. Die weltweiten Fischbestände sind im stetigen Rückgang begriffen. Wasserknappheit betrifft 40 Prozent der Weltbevölkerung.¹⁵

Und wenn man bei der Auswertung der Millenniums-Entwicklungsziele genauer hinsieht, sind selbst die Erfolgsmeldungen anders zu bewerten. Das Erreichen des Armutsziels ist hauptsächlich auf Veränderungen in nur wenigen Ländern zurückzuführen. Vor allem in China hat die 1,25-US-Dollar-Armut stark abgenommen, und dieser Erfolg bestimmt die globale Statistik. In Afrika südlich der Sahara hingegen hat die Armut zahlenmäßig und als Anteil der Bevölkerung zugenommen, der Erfolg blieb hier also aus.¹⁶

Zwei weitere MDGs, die global und zahlenmäßig erreicht wurden, sind das Bildungsziel und das Trinkwasserziel.

Bei anderen wichtigen MDGs gab es zwar nennenswerte Fortschritte, doch das jeweilige Ziel mit seinen Vorgaben ist nicht erreicht worden.

Das Ziel, den Anteil der Menschen zu halbieren, die Hunger leiden (MDG 1.C), wurde nur durch methodisch und politisch problematische Anpassungen annähernd erreicht. Die Definition von Hunger wurde rückwirkend revidiert, aber Kritiker meinen, die veränderte Methode unterschätze den Energiebedarf jener Menschen insbesondere im informellen Sektor, die körperlich und unter stark belastenden Arbeits- und Klimabedingungen arbeiten.¹⁷ Hinzu kommt: Hätte man das Ziel des Welternährungsgipfels von 1996 übernommen, die Anzahl, nicht den Anteil an unterernährten Menschen zu halbieren, dann hätte die Zahl der Menschen, die mit Hunger leben müssen, bis 2015 auf 498 Millionen Menschen reduziert werden müssen. Das wäre die Hälfte der heute erreichten Statistik.¹⁸

Zweitens ist es eine Frage, wie die Erfolge qualitativ eingeordnet werden. Eine Armutsdefinition von 1,25 US-Dollar pro Person täglich bedeutet, Menschen in die elendesten Bedingungen zu verbannen. Es bedeutet, dass das monetäre Einkommen lediglich einen Grundbedarf an Nahrungsmitteln abdecken kann. Andere Grundrechte wie Zugang zu Gesundheit, Bildung und eine sichere Wohnung mit Trinkwasseranschluss und Sanitäreinrichtung werden in den Armutskriterien nicht berücksichtigt.¹⁹ Außerdem sagt die Prozentzahl wenig über die Strukturen aus: Menschen auch oberhalb der akuten Armutsgrenze leben mit dem tagtäglichen Risiko, in die absolute Armut zu fallen; nur die wenigsten rücken in die bescheidene untere Mittelschicht auf.²⁰

Das Ziel in Bezug auf die Müttersterblichkeit ist ebenso erdrückend und belastend. Eine Sterblichkeitsrate von 230 pro 100 000 Lebendgeburten als Ziel zu akzeptieren, bedeutet, dass weltweit 800 Frauen täglich an Geburtskomplikationen sterben. Ihr Recht auf Leben wird ihnen verweigert, und das Leben ihrer verwaisten Kinder von Geburt an materiell und emotional fundamental untergraben.

Auch die Unzulänglichkeit des Bildungsziels muss moniert werden, denn Einschulungsraten sagen wenig über den dauerhaften Schulbesuch, einen erfolgreichen Schulabschluss oder gar ein angemessenes Bildungsniveau aus. In vielen Ländern besuchen Kinder zu Beginn des Schuljahres die Schule, gehen aber nur sporadisch in die Schule, wenn im Haushalt andere Aufgaben anfallen. Oder sie bleiben ganz fort, weil der Lehrer nicht erscheint, sie in der Klasse diskriminiert werden, sexuellen Übergriffen ausgesetzt sind oder weil sie schlicht Hunger haben und sich nicht konzentrieren können. Bei Mädchen im Teenageralter kommt hinzu, dass sie der Schule oft fernbleiben, wenn geeignete Sanitäreinrichtungen fehlen.

Zur kritischen Analyse kommt drittens das wesentliche, normative und politische Anliegen der Verteilungsgerechtigkeit hinzu. Am deutlichsten sind hier die Unzulänglichkeiten in Bezug auf die Geschlechtergerechtigkeit. Die alarmierend hohe Müttersterblichkeitsrate ist das stärkste Indiz für die systematische Nichtbeachtung von Frauenrechten. Auch das MDG 3 zur Gleichstellung der Geschlechter und Ermächtigung der Frauen war recht oberflächlich. Es misst Fortschritt an nur drei Indikatoren: erstens, die Überwindung der Geschlechterunterschiede in Grundschulen und weiterführenden Schulen (ursprünglich für 2005 angepeilt) und im Hochschulbereich bis 2015; zweitens, den Anteil der Frauen an den unselbstständig Erwerbstätigen im nichtlandwirtschaftlichen Sektor; und drittens, den Anteil an Frauen in nationalen Parlamenten.

In Bezug auf Bildung wurde das Ziel annähernd erreicht – mit dem Vorbehalt, dass Einschulungsraten wenig aussagekräftig sind. Was Frauenbeschäftigung außerhalb der oft informell organisierten Landwirtschaft angeht, beträgt der Frauenanteil weltweit weiterhin nur 40 Prozent und liegt in Nordafrika, Westasien und Südasien bei nur 20 Prozent.²¹ Wie der Fortschrittsbericht eingesteht, ist das Armutsrisiko für Frauen oft höher als für Männer.²²

Politisch gibt es kaum Fortschritte, wenn Indikatoren wie Frauenquoten als Kriterium herangezogen werden.

Eine Armutsdefinition von 1,25 US-Dollar pro Person täglich bedeutet, Menschen in die elendesten Bedingungen zu verbannen.

8 Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht 2015, a.a.O. (Anm. 5), S. 20.

9 Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht 2015, a.a.O. (Anm. 5), S. 6.

10 Ebd.

11 Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht 2015, a.a.O. (Anm. 5), S. 28.

12 Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht 2015, a.a.O. (Anm. 5), S. 58.

13 Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht 2015, a.a.O. (Anm. 5), S. 38ff.

14 Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht 2015, a.a.O. (Anm. 5), S. 58.

15 Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht 2015, a.a.O. (Anm. 5), S. 54f.

16 Die Messung des Armutsziels liegt in der Verantwortlichkeit der Weltbank. Jeweils aktualisierte Daten finden sich auf der Webseite povcalnet: <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm>

17 Dazu anschaulich: Thomas Pogge, Poverty, Hunger and Cosmetic Progress, in: Malcolm Langford/Andy Sumner/Alicia Ely Yamin (Eds.), The Millennium Development Goals and Human Rights: Past, Present and Future, Cambridge 2013, S. 209–231.

18 Challenges and Achievements in the Implementation of the Millennium Development Goals for Women and Girls, Report of the Secretary-General, UN Doc. E/CN.6/2014.3 v. 24.12.2013, Abs. 14.

19 Siehe dazu die methodische Kritik von Cimadamore, Koehler und Pogge, Introduction, S. 3–25, hier S. 10–12, und die normative Kritik von Julio Boltvinik und Araceli Damián, Irrelevance of the MDGs and A Real Solution to Poverty: Universal Citizen's Income, S. 173–213, in: Alberto Cimadamore/Gabriele Koehler/Thomas Pogge (Eds.), Poverty and the Millennium Development Goals. A Critical Look Forward, London 2015. Wie sich Armut konkret anfühlt, veranschaulichen Dokumentationen wie z. B. diese: Das Armutszeugnis: Auf der Spur der UN-Millenniumsziele, <http://millenniumsziele.zdf.de>

20 Siehe zum Beispiel Rakesh Kochhar, A Global Middle Class Is More Promise than Reality, Pew Research Center, 2015. www.pewglobal.org/2015/07/08/a-global-middle-class-is-more-promise-than-reality

21 Challenges and Achievements, a.a.O. (Anm. 18), Abs. 21.

22 Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht 2015, a.a.O. (Anm. 5), S. 16.

gen werden. Die Anzahl von Frauen in Parlamenten hat sich von rund 10 auf rund 20 Prozent erhöht.²³

Zudem ist es klar, dass diese Indikatoren sich kaum eignen, die Situation von Frauen und Mädchen angemessen widerzuspiegeln. Sie messen nicht deren Belastung durch unbezahlte Arbeit in der Landwirtschaft und in der Pflege und den für sie äußerst schwierigen Zugang zu Investitions- und Produktionsmitteln. Sie spiegeln nicht das Lohngefälle wider, das in allen Ländern fortbesteht. Und ein weiterer, existentieller Bereich, das Ausmaß an Gewalt gegen Frauen, wird gar nicht ermittelt.²⁴

Zur Geschlechter-Ungleichheit und -Ungerechtigkeit kommen bei vielen Zielen weitere systemische Benachteiligungen hinzu – für die Landbevölkerung, für die ärmsten Einkommensgruppen oder für sozial oder politisch ausgegrenzte Gruppen. So sind manche MDGs im jeweiligen Land zwar aggregiert erreicht worden, aber nicht für einzelne benachteiligte Gruppen. Ein Beispiel ist die für Mütter- und Säuglingssterblichkeit entscheidende Entbindungsbetreuung. In einkommensschwachen Ländern hatten 89 Prozent der Frauen im obersten Einkommensfünftel eine Entbindungsbetreuung, in der ärmsten Schicht nur 34 Prozent.²⁵ In vielen Ländern lag die Kindersterblichkeit mit 84 Todesfällen pro 1000 in ländlichen Regionen deutlich höher als in städtischen Gebieten mit 61 Todesfällen pro 1000.²⁶ Noch größer war der Unterschied je nach Bildungsstand der Mutter.²⁷ Die für die Kindergesundheit wichtige Impfung gegen Diphtherie, Tetanus und Keuchhusten (DTP3) unterscheidet sich ebenfalls nach Einkommensschichten. In vielen Ländern waren mehr als 86 Prozent der Kinder im obersten Einkommensfünftel geimpft, aber nur 73 Prozent der Kinder im untersten Fünftel.²⁸

Das Stadt-Land-Gefälle und das Einkommensgefälle spiegeln sich auch im Zugang zu Trinkwasser- und Sanitärversorgung wider.²⁹

Dies alles ergibt ein sehr durchwachsenes Bild: Die MDGs wären nur bedingt als Erfolg zu werten, wenn man sie an Ausgangszielen und an einem normativen Anspruch der Geschlechter- und sozioökonomischen Gerechtigkeit misst.

Kausalitäten und Kommunikation

Dennoch, bevor man ein Gesamturteil fällt, drängt sich die Frage auf, was gewesen wäre, wenn es die Millenniums-Entwicklungsziele nicht gegeben hätte. Hätte sich die Armuts- oder Gesundheitslage in einkommensschwachen Ländern ohne die MDG-Agenda noch weniger verbessert? Es gibt die Vermutung, dass die MDG-Vorgaben lediglich den Trendlinien folgten, die in 25 Jahren – von 1990 bis 2015 – ohnehin erreicht worden wären, statistisch gesehen und auf globaler Ebene. Es lässt sich aber nicht ausmachen, wie sich die verschiedenen Sozial-

indikatoren ohne den MDG-Schub entwickelt hätten.

Daran knüpft die Frage nach Kausalitäten an: Inwieweit lassen sich die bescheidenen Fortschritte bei der menschlichen Entwicklung den MDGs zuschreiben?³⁰ In manchen der Erfolgsländer spielten die MDGs keine oder nur eine unbedeutende Rolle. Im Fall Chinas zum Beispiel könnte man argumentieren, dass die Armutsminderung ohnehin zustande gekommen wäre, aufgrund der eigenständigen Entwicklungsplanung des Landes und aufgrund des wirtschaftlich günstigen Zeitpunkts, zu dem China sich in einen expandierenden Weltmarkt eingebracht hat. Aber interessanterweise schreibt China seine sozialpolitischen Erfolge den MDGs zu.³¹

Dass ein Land wie China sich formal auf den MDG-Prozess eingelassen hat, verweist auf ein wichtiges Phänomen: Vom Prozess her war es trotz aller Kritik sehr nützlich, dass es die MDGs gab. In manch einem Land, vor allem denen, die stark von Gebern abhängig sind, hat sich der Anspruch, Armut abzubauen und Gesundheit und Bildung anzuheben, in Entwicklungsplänen und Haushaltsplänen festgemacht. Die Frage ließe sich daher stellen, ob die MDGs als Agenda die neoliberale Orientierung von Weltbank, Internationalem Währungsfonds (IWF) und vielen Industrie- und Entwicklungsländern etwas bremsen oder korrigieren konnte? Half der Druck der MDGs, die Sozialpolitik vor noch ärgeren Sparmaßnahmen zu bewahren?

Eine wissenschaftliche Auswertung der weltbankgeleiteten Strategiedokumente zur Armutsbekämpfung (Poverty Reduction Strategy Papers – PRSPs) in 22 Ländern zeigte, dass fast alle diese Pläne sich nominell auf die MDGs bezogen. Vor allem Einkommensarmut, Bildung und Gesundheit waren Bestandteil der PRSPs. Auch Vollbeschäftigung, HIV/Aids und gute Regierungsführung gingen als Ziele in die Mehrheit der Pläne ein.³²

In puncto Bekanntheitsgrad und Akzeptanz waren die MDGs ein Erfolg. Anfänglich reserviert, was die MDG-Agenda anging, schlossen sich erst die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und dann die UNCTAD (Konferenz für Handel und Entwicklung) dem Millenniums-Diskurs an. Die ILO brachte im Jahr 2004 neue Unterziele zu menschenwürdiger Arbeit ein. UNCTAD griff MDG 8 zu globalen Partnerschaften auf, obwohl sie der MDG-Agenda gegenüber stets kritisch eingestellt blieb. Nach Ansicht der UNCTAD ignoriere das Armutsziel die Rolle von Produktivität und Industrialisierung als für Entwicklung notwendige Faktoren. Auch Weltbank und IWF schlossen sich der ›MDG-Bewegung‹ an. Die Weltbank beispielsweise richtete eine eigenständige MDG-Webseite ein, um zu demonstrieren, wie ihre Projekte und Darlehen zur Verwirklichung der Ziele beitragen.³³ Seit ungefähr dem Jahr 2005 war eine Angleichung in internationalen entwicklungs-

In manchen der Erfolgsländer spielten die MDGs keine oder nur eine unbedeutende Rolle.

In puncto Bekanntheitsgrad und Akzeptanz waren die MDGs ein Erfolg.

politischen Verlautbarungen zu beobachten, ein gemeinsamer Bezugsrahmen, eben der Bezug auf die acht MDGs.

Die jährlichen Fortschrittsberichte, die sowohl von der Weltbank als auch vom UN-Sekretariat herausgegeben werden, wirkten als Ansporn: Ähnlich wie bei den Rankings des Berichts über die menschliche Entwicklung des UN-Entwicklungsprogramms, bot sich das Erreichen der MDGs und ihrer Zielvorgaben als Messlatte der Fortschritte eines Landes an.

Auch auf die Entwicklungshilfegelder nahmen die MDGs Einfluss. Mehrere Jahre gelang es, über die MDG-Agenda ›moralischen‹ Druck auszuüben. Im Jahr 2005 zum Beispiel kündigte der G7-Gipfel von Gleneagles an, globale Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit um 50 Milliarden US-Dollar anzuheben. Tatsächlich stiegen die bilateralen Finanzmittel der Industrieländer seitdem erheblich an – auf rund 95 Milliarden US-Dollar im Jahr 2013, gegenüber 36 Milliarden im Jahr 2000 (in laufenden Preisen).³⁴ Die Gesamtfinanzmittel, bi- und multilateral, humanitäre Hilfe und Entschuldung zusammen genommen, verdoppelten sich fast, von rund 75 Milliarden US-Dollar im Jahr 2000 auf 135 Milliarden im Jahr 2014.³⁵ Fünf Länder erreichten im Jahr 2014 das Ziel, mindestens 0,7 Prozent ihres Bruttonationaleinkommens für Entwicklung auszugeben. Außerdem waren 79 Prozent der Exporte aus Entwicklungsländern zollfrei. Nach dem Gleneagles-Gipfel sah man auch eine erhebliche Beschleunigung im Schuldenerlass, die danach allerdings abklang.³⁶ Auch die neuen sogenannten vertikalen Fonds – Drittmittel, die speziellen Zielen aus dem MDG-Katalog gewidmet sind – haben erheblich zugenommen.³⁷

Die realen Ergebnisse und ein Blick auf die SDGs

Haben die MDGs zu einer Verbesserung für die Menschen geführt, bescheiden, aber dennoch spürbar? Haben sie die Grundbedingungen, Armut zu bekämpfen, erfüllt? Das haben sie nicht, und zwar aus mehreren Gründen.

Im Gegensatz zu den früheren Entwicklungsdekaden waren die MDGs stark auf die soziale Ebene beschränkt. Politische Strukturen wurden nicht hinterfragt und systemische Fragen nicht gestellt. Die Ursachen von Armut – politische und ökonomische Machtkonzentration, Ungleichverteilung von Ressourcen oder Klimawandel – wurden nicht thematisiert.

Wenn man der Ursachenforschung aus dem Weg geht, kann man keine effektiven Maßnahmen vorschlagen. Aktive Beschäftigungspolitik oder Einkommensumverteilung über Steuerpolitik oder über Sozialtransfers werden nicht als Ideen zur Armutsbekämpfung vorgestellt. Auf der internationalen Ebene

werden ungleiche Handelsbeziehungen, ausbeuterische globale Wertschöpfungsketten und die systemischen Fehlkonstruktionen in der internationalen Investitions- und Finanzpolitik nicht angetastet.³⁸

Damit schwieg die MDG-Agenda zu den notwendigen und sinnvollen Politikmaßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene. Erklären lässt sich diese Scheu mit dem Anspruch, sich nicht in nationale Entscheidungen einmischen zu wollen und jedem Land seine Entscheidungs- und Gestaltungshoheit zu belassen. Eine zynischere Erklärung wäre, dass die Eliten in Nord und Süd keine wirkliche Veränderung wollen, und die UN zu zaghaft sind, ihre normative Rolle durchzusetzen.

Man könnte also enttäuscht – und verbittert – sagen, dass die MDG-Agenda weit hinter dem zurückgeblieben ist, wozu die internationale Gemeinschaft politisch fähig wäre, was angesichts des ungeheuren globalen Reichtums finanzierbar wäre und wozu sich alle Länder in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der UN-Charta, dem

Politische Strukturen wurden nicht hinterfragt und systemische Fragen nicht gestellt.

23 Challenges and Achievements, a.a.O. (Anm. 18), Abs. 22.

24 High-Level Thematic Debate. Advancing Gender Equality and Empowerment of Women and Girls for a Transformative Post-2015 Development Agenda. Concept Note, 2015; www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/02/060315_gender-concept-note.pdf

25 State of Inequality: Reproductive, Maternal, Newborn and Child Health, Weltgesundheitsorganisation, Genf 2015, S. 24.

26 State of Inequality, a.a.O. (Anm. 25), S. 41.

27 State of Inequality, a.a.O. (Anm. 25), S. 43.

28 State of Inequality, a.a.O. (Anm. 25), S. 33.

29 Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht 2015, a.a.O. (Anm. 5), S. 59.

30 Siehe hierzu die Analyse von Cimadamore/Koehler/Pogge, a.a.O. (Anm. 19).

31 Siehe, Report on China's Implementation of the Millennium Development Goals (2000–2015), Ministry of Foreign Affairs and UN System in China, Beijing 2015, www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/Wo20150730508595306242.pdf

32 Sakiko Fukuda-Parr, Are the MDGs Priority in Development Strategies and Programmes? Only Few Are! International Poverty Centre Working Paper 48, Brasilia 2008, www.sakikofukudaparr.net/wp-content/uploads/2013/01/AreMDGSPriorityinDevelopmentStrategies2008.pdf

33 Siehe: www.worldbank.org/mdgs

34 Siehe: <https://data.oecd.org/drif/total-official-and-private-flows.htm>

35 Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht 2015, a.a.O. (Anm. 5), S. 62.

36 Ebd.

37 Dass diese vertikalen Fonds das multilaterale System und die Finanzierung der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen erheblich schwächen, ist allerdings problematisch.

38 Siehe dazu den Beitrag von Jens Martens in diesem Heft, S. 249–254. Siehe auch Manuel Montes, The MDGs Versus an Enabling Global Environment for Development: Issues for the Post-2015 Development Agenda, in: Cimadamore/Koehler/Pogge, a.a.O. (Anm. 19), S. 126–156.

Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und der Millenniums-Erklärung normativ verpflichtet haben.

Hatte das UN-Sekretariat dennoch Recht, die Erfolge der MDGs hervorzukehren, wie es vor allem mit dem Millenniums-Bericht des Jahres 2010 geschah?

Eine Einschätzung, dass die MDGs insgesamt nicht erreicht wurden, wäre vielleicht als ein Scheitern des UN-Sekretariats angesehen worden.

Sicherlich hatte es Recht, denn es war für das Sekretariat politisch wichtig, Fortschritte nachzuweisen und auf die Strahlkraft der MDGs aufzubauen. So konnten die MDGs den Weg ebnen für eine neue Entwicklungsagenda. Da kam es sehr zupass, dass das Armutsziel – zahlenmäßig – erreicht wurde. Eine Einschätzung, dass die MDGs insgesamt nicht erreicht wurden, wäre vielleicht als ein Scheitern des UN-Sekretariats angesehen worden, und hätte es schwierig gemacht, die sozialen Ziele der MDGs in die breiteren Ziele von Rio+20 einzubauen und zu einer Nachhaltigkeitsagenda zu gelangen.

Außerdem hatten die MDGs Einfluss auf das internationale Normengefüge, sich dezidierter gegen Armut und Hunger zu engagieren. Die so häufig wiederholten Ziele führten auf der normativen Ebene zu einer Sensibilisierung gegen Armut und Benachteiligung. Sie fungierten als Druckmittel sowohl in Entwicklungs- als auch in Geberländern, weil sie Erwartungen weckten und mit statistischen Indikatoren messbar machten. Sie wurden von den NGOs als Anker zum Nachhaken und Einfordern von Verpflichtungen genutzt. Geberländer und -organisationen nutzten die MDG-Indikatoren für die Evaluierungen ihrer Entwicklungsprogramme.

Auf einer abstrakteren Ebene haben die MDGs auch ein Nachdenken über Entwicklung, Entwicklungsziele und Entwicklungszusammenarbeit angestoßen. Insbesondere die umstrittene Armutsdefinition hat das Verständnis von Armut verändert, und differenziertere Konzepte wie multidimensionale Armut³⁹ und Kinderarmut⁴⁰ in den Vordergrund gerückt. Die immer krassere globale und nationale Ungleichverteilung führten in den letzten MDG-Jahren zur Forderung, das Konzept der Gleichheit in die Debatte zu integrieren;⁴¹ es gab auch Nachbesserungen, durch die die Indikatoren besser aufgeschlüsselt wurden.⁴²

Seit der Weltwirtschafts- und -finanzkrise von 2007/2008 stieg das Bewusstsein um die Erfolgsgrenzen der MDGs insbesondere in Bezug auf Einkommensarmut. Und die sich häufenden Klimakatastrophen machten deutlich, wie anfällig viele Länder sind und wie leicht die – oberflächlichen – MDG-Erfolge zunichte gemacht werden können.

Die Kritik an den MDGs hat die Formulierung der neuen Entwicklungsagenda – der 2030-Agenda mit ihren Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals – SDGs) – stark beeinflusst.⁴³ Diese sind erheblich breiter aufgestellt als die MDGs. Sie umfassen wirtschaftliche und soziale, aber auch ökologische und menschenrechtspolitische Ziele. Die

MDGs haben ausgiebige Indikatorendiskussionen eingeläutet, derart, dass die neue Entwicklungsagenda sich besonders ernsthaft mit dem Monitoring und der Rechenschaftspflicht befasst und politisch wie auf Expertenebene damit, welche Indikatoren sinnvoll sind; die Tatsache, dass die Indikatorenliste nicht, wie ursprünglich geplant, zusammen mit den 17 SDGs und ihren 169 Unterzielen verabschiedet wurde, zeugt vielleicht von einer neuen Ernsthaftigkeit. Die Diskussionen um den Begriff von Armut und Ungleichheit, von der MDG-Agenda ausgelöst, haben Eingang gefunden in die SDGs.

Allerdings finden sich die Strukturfehler der MDGs auch in den SDGs wieder: der Mangel an Analyse und das Fehlen von Politikempfehlungen. Die Kritik an den MDGs wird hoffentlich helfen, dass die neue Entwicklungsagenda eine ernsthaftere, nachhaltige und gerechtere Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik umsetzt.⁴⁴ Immerhin haben sich 193 Staaten dazu verpflichtet.

Die Kritik an den Millenniums-Entwicklungszielen wird hoffentlich helfen, dass die neue Entwicklungsagenda eine ernsthaftere, nachhaltige und gerechtere Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik umsetzt.

39 Siehe die Analysen der Oxford Poverty and Human Development Initiative, etwa Sabine Alkire, *The Missing Dimensions of Poverty Data: An Introduction*, OPHI Working Paper 00, Oxford 2007, www.ophi.org.uk/working-paper-number-0

40 Besonders einflussreich sind hier die Arbeiten des Townsend Poverty Centre. Siehe zum Beispiel David Gordon et al., *Child Poverty in the Developing World*, Bristol 2003.

41 *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda*, New York 2013, S. 7, 8, 14, und insbesondere S. 16, www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/UN-Report.pdf

42 Hier spielen UNICEF und die Weltbank eine besondere Rolle, die mit ihren Multi-Indicator Cluster Surveys (MICS), beziehungsweise Demographic and Health Surveys (DHS) Haushaltsdaten nach Geschlecht, Stadt-Land und Einkommensfünftel erheben und aufschlüsseln, www.mics.unicef.org und www.microdata.worldbank.org/index.php/catalog/dhs/about

43 Siehe zu den Überprüfungsmechanismen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung den Beitrag von Marianne Beisheim in diesem Heft, S. 255–260.

44 Das Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für soziale Entwicklung (UNRISD) hat die Bedingungen aufgelistet, die nötig wären, damit die SDGs in die Tat umgesetzt werden können: *The Sustainable Development Agenda – From Inspiration to Action*, UNRISD Brief Nr. 6, Genf 2015, [www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/80A9208115A80E1980257ECA00568522/\\$file/06-SDGs.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/80A9208115A80E1980257ECA00568522/$file/06-SDGs.pdf)